
УДК 342.922

О. В. ДЖАФАРОВА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
навчально-наукового інституту підготовки фахівців громадської безпеки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРИНЦИПИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Досліджено сутність принципів права, на підставі чого визначено поняття «принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів» та використовуючи науковий підхід «від загального до конкретного», класифіковано принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів на групи: а) загальні принципи; б) принципи дозвільної діяльності, або особливі принципи; в) власне принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України.

Новітні умови життєдіяльності потребують і відповідного перегляду ролі, завдань і місця багатьох державних органів. Насамперед це стосується системи правоохоронних органів як гаранта правопорядку і стабільності в суспільстві. Не можна будувати правову державу і громадянське суспільство при величезному послабленні правоохоронних органів, зростанні злочинності, втраті населенням почуття

захищеності. Здійснюючи вплив на формування суспільних відносин, держава забезпечує їх державне регулювання, яке в юридичній науці розуміють як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також на поведінку і свідомість учасників цих відносин шляхом нормативного закріплення їх

прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо.

Виходячи із зазначеного, **метою** даної статті є дослідження принципів дозвільної діяльності правоохоронних органів, адже саме принципи консолідують правотворчість і правоохоронну діяльність, надають внутрішньої цілісності чинній правовій системі, сприяють зміцненню законності та правопорядку, державної та громадської дисципліни, забезпечують єдність процесу створення права, його реалізації й охорони, гарантують реалізацію інтересів і прав громадян.

З метою дотримання послідовності у визначенні загальнометодологічних категорій, необхідно пам'ятати про стрижень усієї правової матерії – принципи права, які є орієнтирами для формування права, відображають його сутність і реально існуючі зв'язки в правовій системі. Як справедливо зазначає А. М. Колодій, принципи – це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних, власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів [1, с. 3], від яких узагалі залежить ефективність і якісне функціонування того чи іншого механізму правового регулювання. Більше того, дії з реалізації норм права утворюють механізм правового регулювання і мають самостійну сутність, самостійні принципи [2, с. 8].

У дослідження принципів права значний внесок зробили такі вчені, як В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, В. М. Горшенков, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, В. Ф. Опришко, М. Ф. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, О. Ф. Фрицький, Ю. С. Шемшученко тощо. Вони на високому науковому рівні визначили роль і місце принципів у праві.

Тому проблема наукового розуміння сутності принципів права має сьогодні велике теоретичне і практичне значення: вона концентрує не тільки історичні, філософські, моральні та юридичні, а й сучасні соціально-політичні аспекти вітчизняної юридичної науки.

Так, С. С. Алексєєв запропонував класифікацію принципів залежно від їх значення для права і відповідно від того, на яку сферу вони поширюються [3, с. 105]. О. А. Лукашкова обґрунтувала необхідність розмежування загальних принципів організації суспільства і суто правових принципів. До останніх вона відносить принципи законності, справедливості, рівноправності, нерозривного зв'язку прав і

обов'язків, співвідношення переконання і примусу, відповідальності за вину [4, с. 111–124]. Г. А. Борисов, вважаючи головною підставою для класифікації різні сфери суспільних відносин, на які поширюються ті чи інші принципи, різний характер суспільних закономірностей, що ними відбивається, виокремлює такі групи принципів: 1) загальнополітичні; 2) правові; 3) принципи побудови та функціонування державної організації; 4) принципи окремих форм державної діяльності, зокрема правоохоронної; 5) принципи права; 6) міжгалузеві принципи; 7) галузеві принципи; 8) принципи окремих груп норм [5, с. 10]. Залежно від функціонального призначення й об'єкта відображення В. В. Копейчиков поділяє принципи права на соціально-правові та спеціально-правові [6, с. 109].

Існує класифікація принципів права на загально-соціальні та спеціально-соціальні (юридичні), яку запропоновано О. Ф. Скаун. Останні вона поділяє на загально-правові, галузеві та міжгалузеві [7, с. 241–242]. С. С. Алексєєв хоча в цілому й підтримує поділ принципів на загальносоціальні та спеціально-юридичні, але висловлює заперечення проти цього положення, тому що поза особливим юридичним виявленням економічні, соціально-політичні та інші загальносоціальні основи не можуть набути значення принципів, і це питання потребує подальшого розроблення [8, с. 262].

Отже, теорія принципів права перебуває нині в стадії становлення й пошуку, формується як складний синтез опосередкування й усвідомлення багатьох проблем, пов'язаних із політичними, економічними, духовними та іншими процесами. Крім того, така теорія сприяє набуттю суспільством ознак громадянського, а державою – правової.

Спеціальної уваги потребує питання про систему правових принципів дозвільної діяльності правоохоронних органів України. Тому важливим є визначення поняття принципів дозвільної діяльності правоохоронних органів та їх класифікації.

На основі принципів організується процес управління, тобто науково обґрунтоване впровадження дій для здійснення управлінських функцій, вибору методів і способів управлінського впливу [9, с. 78], вони забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних підрозділах системи управління, взаємну їх погодженість і загальне спрямування на реалізацію вироблених цілей, і на їх основі створюється єдиний комплекс управлінської діяльності [10, с. 16]. Нормативне (у законодавстві) закріплення принципів державного

управління конкретизує й забезпечує сталість управлінських відносин, дозволяє об'єктивно визначати, хто і що конкретно повинен робити для реалізації даних принципів, гарантує суворе їх додержання [11, с. 186, 188].

Отже, принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України можна вважати базовими ідеями, положеннями, обумовленими метою й завданнями дозвільної діяльності щодо формування безпечного стану людини, суспільства і держави в цілому, що визначають організаційні основи побудови дозвільної системи у сфері забезпечення національної безпеки, умови її функціонування, правові і моральні норми поведінки посадових осіб у ході реалізації ними своїх владних повноважень.

Оскільки дозвільна діяльність правоохоронних органів України є складовою державно-управлінської діяльності, то в першу чергу доцільно виділити її загальносистемні принципи як загальні закономірності, відносини і процеси, що властиві всій системі державного управління, що формують закономірності у відносинах і взаємозв'язках різних груп її елементів (підсистем). Наступна підстава систематизації пов'язана з аналізом і науковою характеристикою тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, що притаманні дозвільній діяльності. Останню групу принципів становлять власне принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Отже, використовуючи науковий підхід «від загального до конкретного», принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України можна розподілити на наступні групи:

а) загальносистемні принципи державного управління або загальні принципи;

б) принципи дозвільної діяльності, або особливі принципи;

в) власне принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України щодо створення належного стану внутрішньої безпеки держави або спеціальні принципи.

Першу групу принципів становлять загальносистемні принципи: розподіл влади; керівність; законність; об'єктивність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; рівність громадян перед законом; демократизм нормотворчості й реалізації права; публічність; контролюваність; взаємна відповідальність держави і людини; гуманізм і справедливості у відносинах між державою і людиною.

Наступну групу принципів становлять принципи дозвільної діяльності, або особливі принципи.

На сьогодні принципи дозвільної діяльності закріплені не тільки в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [12]. Однак зазначений закон є базовим та визначає наступні принципи, а саме:

– встановлення необхідності отримання дозвільних документів, а також вимог до порядку їх отримання виключно законами;

– принцип організаційної єдності та принцип декларування;

– принцип мовчазної згоди;

– адміністративна відповідальність посадових осіб дозвільних органів за порушення процедур видачі дозвільних документів.

У ст. 3 Закону закріплено основні принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, а саме: захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; розвиток конкуренції; прозорість процедури видачі дозвільних документів; додержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі дозвільних документів; відповідальність посадових осіб дозвільних органів, адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань видачі дозвільних документів; зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; установлення єдиних вимог до порядку видачі дозвільних документів.

Основна мета дозвільної діяльності правоохоронних органів полягає у захисті життя та здоров'я громадян, створенні безпечних і комфортних умов для учасників дорожнього руху, тому зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності стосовно дозвільної діяльності у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави є не виправданим.

Зважаючи на викладене, до принципів дозвільної діяльності слід віднести наступні: захист прав і свобод людини і громадянина; базування дозвільної діяльності на демократичних засадах; принцип законності; взаємна відповідальність суб'єктів дозвільного провадження; принцип гуманізму; прозорість процедури видачі дозвільних документів; додержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі дозвільних документів; установлення єдиних вимог до порядку видачі дозвільних документів.

До останньої групи принципів віднесені власне принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, або спеціальні принципи.

До спеціальних принципів правоохоронних органів України у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави належать наступні принципи:

- принцип єдності системи, який повинен забезпечувати цілісність системи та узгодженість дій усіх державних галузевих служб, у нашому випадку об'єднання структурних підрозділів правоохоронних органів України у цілісну систему забезпечення внутрішньої безпеки держави. Єдність цієї системи виявляється у такій взаємній залежності її компонентів, коли із зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням [13, с. 27]. Зазначений принцип надає можливість покладати на правоохоронні органи України основну функцію (забезпечення внутрішньої безпеки держави), виконання якої і є її основним завданням;

- територіальний принцип, який відбивається у такій структурній побудові, за якої правоохоронні органи здійснюють комплексне управління на певних чітко окреслених територіях. Управління діяльністю із забезпечення внутрішньої безпеки держави забезпечує об'єднання підрозділів та служб із врахуванням адміністративно-територіального поділу, географічного положення, кількості населення тощо;

- принцип системності, який передбачає, що суб'єкт управління при виборі методів, форм, засобів впливу на об'єкт мусить враховувати ті зміни, які відбуваються в середовищі, у межах якого функціонує й розвивається система [14, с. 31]. Зміни, які відбуваються в суспільстві, економічному, політичному, соціальному житті, повинні впливати на розвиток і вдосконалення дозвільної діяльності правоохоронних органів України щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави;

- принцип диференціації та фіксування повноважень, який передбачає чітке визначення компетенції правоохоронного органу та посадової особи [15]. Вважаємо за необхідність підтримати точку зору В. Б. Авер'янова, який наголошує на тому, що «усі поточні правові документи, які оформляють організацію управління, цілком відповідали компетенційним актам як основним базовим регуляторам діяльності кожного органу» [16, с. 22];

- принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності, який передбачає існування двох форм здійснення владних повноважень. Управління органами виконавчої влади базується, як правило, на принципі єдиноначальності. Проте існують і колегіальні форми обговорення найва-

жливіших питань. О. М. Бандурка зазначає, що колегіальність виступає як форма колективного розроблення проектів рішень і тим самим підвищує ступінь їх обґрунтованості, до того ж сприяє підвищенню відповідальності колективу в процесі виконання вироблених і прийнятих управлінських рішень [17, с. 36].

- принцип взаємодії підрозділів та служб органів, напрямок діяльності яких є забезпечення внутрішньої безпеки держави. Взаємодію як управлінський аспект можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому. Причому необхідно мати на увазі, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але і в зовнішніх її функціях [18].

- принцип контролю, який встановлює додержання заданих системі параметрів та проявляється в управлінських завданнях. До них належать: неухильне додержання законів і нормативних актів, що регламентують дозвільну діяльність правоохоронних органів України, своєчасне та якісне виконання управлінських рішень, підвищення дисципліни тощо;

- принцип раціональності, який полягає в тому, що цілі та завдання дозвільної діяльності правоохоронних органів із забезпечення внутрішньої безпеки держави повинні досягатися при найменших фінансових, ресурсних (сил та засобів) та часових витратах. Раціональність базується на розробленні науково обґрунтованих варіантів рішення, їх порівнянні та виборі найкращого. Основна вимога до розроблення рішень – обґрунтування ступеня ймовірності досягнення результату в певних межах та відповідальність за їх реалізацію [19, с. 17]. Необхідно відзначити, що лише у деяких нормативних документах, які приймаються у межах дозвільної діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, визначено як мету прийняття такого рішення, так і суб'єктів її реалізації;

- принцип повноти та достовірності інформації. Повнота інформації використовується для визначення змісту найбільш істотних параметрів. Інформація вважається повною, якщо вона відповідає необхідному обсягу. Невідповідність між викликаного та отриманою інформацією свідчить або про її неповноту, або про її надмірність. А це потребує додаткових людських ресурсів і технічних засобів. Інформація повинна відповідати тому об'єкту, явищу або процесу, які вона відображає. Ступінь такої відповідності і характеризує її достовірність [20, с. 13].

Таким чином, можна підвести підсумок, що власне принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, або спеціальні принципи мають велике значення, оскільки їх

застосування дозволяє обрати найбільш оптимальні варіанти структури та функціонування органу, раціонально розподіляти компетенцію між суб'єктами діяльності, усунути паралелізм та дублювання функцій.

Список використаної літератури

1. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
2. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень», 12.00.02 «Конституційне право» / А. М. Колодій. – К., 1998. – 36 с.
3. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердлов. ун-та, 1973. – 396 с.
4. Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность / Е. А. Лукашева. – М. : Юрид. лит., 1973. – 344 с.
5. Борисов Г. А. О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г. А. Борисов // Проблемы правоповедения : межвед. науч. сб. – К. : Вища школа, 1976. – Вип. 34. – С. 11–18.
6. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
8. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 360 с.
9. Авдонин В. С. Правоохранительные органы. Сборник схем : учеб. пособие для юрид. вузов / В. С. Авдонин, Е. А. Карпов, А. Б. Науменко ; отв. ред. Г. В. Дроздов. – М. : Новый Юрист, 1997. – 112 с.
10. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. М. Бандурка. – О., 1996. – 55 с.
11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
12. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
13. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 160 с.
14. Бандурка А. М. Психология управления / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – Х. : Фортуна-пресс, 1998. – 464 с.
15. Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. – М. : Юрид. лит., 1980. – 372 с.
16. Державне управління: теорія і практика / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 1998. – 432 с.
17. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.
18. Сущенко В. Д. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. – К. : Акад. внутр. справ, 1999. – 352 с.
19. Четвериков В. С. Административное право : учеб. пособие / В. С. Четвериков. – М. : Новый Юрист, 1988. – 560 с.
20. Бандурка О. М. Принцип формування інформаційного середовища органів внутрішніх справ України / О. М. Бандурка, І. В. Арістова // Міліція України. – 1999. – № 3–4. – С. 12–13.

Надійшла до редколегії 12.10.2010

ДЖАФАРОВА Е. В. ПРИНЦИПЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

Исследована сущность принципов права, на основании чего определено понятие «принципы разрешительной деятельности правоохранительных органов» и используя научный подход «от общего к конкретному», классифицированы принципы разрешительной деятельности правоохранительных органов на группы: а) общие принципы; б) принципы разрешительной деятельности, или особенные принципы; в) собственно принципы разрешительной деятельности правоохранительных органов.

DZHAFAROVA O. PRINCIPLES OF PERMISSIVE ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES OF UKRAINE

Essence of principles of right is investigated, on the basis of what a concept «principles of permissive activity of law enforcement authorities» is certain and using scientific approach «from general to concrete», principles of permissive activity of law enforcement authorities are classified on groups: a) general principles; b) principles of permissive activity, or special principles; c) actually principles of permissive activity of law enforcement authorities.